



Respons

Ukraina: Asylsystemet

- Hvordan er det ukrainske asylsystemet organisert?
- Hvordan fungerer det i praksis?
- Hva er praksis overfor asylsøkere fra Syria?

Det ukrainske asylsystemet

Ukraina sluttet seg i 2002 til FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967. Ukraina er medlem av Europarådet og ratifiserte den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i 1997 (UNHCR 2013, s. 4).

Den første ukrainske flyktningeloven ble vedtatt i 1993 (UNHCR 2013). Dagens lov om flyktninger og personer med behov for subsidiær beskyttelse ble vedtatt 8. juli 2011 (UNHCR 2017, s. 2).

Ukraina er destinasjonsland og transittland for personer som søker internasjonal beskyttelse, men også for økonomiske migranter som ønsker seg til Europa (UNHCR 2017, s. 1).

Ukraina har reformert asylsystemet betydelig siden 2011, og det har ved flere anledninger blitt gjort endringer i flyktningeloven (Ioffe 2017; ER & ECRI 2017, s. 28). I arbeidet opp mot assosieringsavtalen mellom EU og Ukraina, som ble undertegnet i 2017, og liberaliseringen av visumregimet mellom Ukraina og EU-land samme år, ble det stilt krav til at Ukraina reformerte lovverket på asylfeltet. Det har blant annet blitt innført en bestemmelse for subsidiær beskyttelse og regler om avledet forfølgelse for barn dersom foreldre får status som flyktninger. Myndighetene har også innført et nasjonalt asylsøkerbevis, som har erstattet et mer komplekst system av dokumenter utstedt til søkere i asylprosessen, og tilgang til gratis juridisk bistand i klageomgangen (UNHCR 2013, s. 5; ER & ECRI 2017, s. 28).

Det utarbeides for tiden et utkast til ny flyktningelov (SMS, møte i Kyiv september 2019). Det er ikke kjent når den vil bli fremlagt for parlamentet.

To typer beskyttelse

Dagens flyktningelov skisserer to typer beskyttelse: flyktningstatus og subsidiær beskyttelse.

Flyktningeloven definerer en flyktning i tråd med vilkårene i FNs flyktningkonvensjon av 1951 (UNHCR 2018a, s. 2).

Subsidiær beskyttelse kan gis til personer som ikke kvalifiserer til flyktningstatus, men som risikerer dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig behandling, eller generalisert vold som følge av internasjonale eller interne konflikter, ved retur til hjemlandet (UNHCR 2018a, s. 2). Subsidiær beskyttelse ble innført i 2011 (U.S. Department of State 2017, s. 35).

Første- og andreinstans behandling

Det er den statlige migrasjonstjenesten (SMS), underlagt det ukrainske innenriksdepartementet, som behandler asylsøknader i førsteinstans. SMS ble etablert i 2010. Organet har sitt hovedkvarter i Kyiv og koordinerer arbeidet til tolv regionale kontorer (UNHCR 2019b, s. 5).

De regionale SMS-kontorene tar imot asylsøknadene og behandler sakene. Det er imidlertid SMS sentralt i Kyiv som fatter selve vedtaket. SMS regionalt har mandat til å avgjøre om saker skal realitetsbehandles¹ eller ikke (Lapin, møte september 2019; UNHCR 2019b, s. 5).

Klager på avslag om asyl og subsidiær beskyttelse behandles av domstoler. Dersom klagen gjelder et vedtak fattet av SMS regionalt, er det distriktsdomstoler (det vil si domstol i regionen) som behandler klagen. Dersom klagen gjelder vedtak gjort av SMS sentralt, kan man velge om man vil klage til en distriktsdomstol eller en domstol i Kyiv (Lapin, møte september 2019).

En domstol kan ikke selv omgjøre et vedtak, men kan bestemme at saken må returneres til SMS for ny behandling (Lapin, møte september 2019).

Opprinnelsesland og innvilgelser

Per januar 2019 befant det seg 2620 personer med flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse i Ukraina. De fleste var fra Afghanistan (1013 personer) og Syria (457 personer). De resterende var fra Armenia, Aserbajdsjan, Russland, Somalia, Irak og andre land. De fleste av disse oppholder seg i regionen rundt Kyiv, men det er også en del i Odessa og Kharkiv (UNHCR 2019b, s. 2).

Antallet asylsøkere til Ukraina har sunket jevnt siden 2012. Det høyeste ankomsttallet var i 2012 med 1860 asylsøkere. I 2015 kom det 1443 asylsøkere til Ukraina, og i 2018 var tallet 931 personer (UNHCR 2019b, s. 2). Tabellen nedenfor viser ankomsttallene fra 2012 til og med 2018 (UNHCR 2019b, s. 2):

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1860	1310	1173	1443	656	774	931

Den generelle innvilgelsesprosenten har sunket. Fra å ligge på 37 % i 2014, falt den til 22 % i 2015 og 14 % i 2016 (UNHCR 2017, s. 2). I 2017 gikk den opp til 29 %, men det skjedde samtidig med at et høyere antall saker ble unntatt realitetsbehandling (UNHCR 2018b, s. 3). Landinfo har ikke informasjon om innvilgelsesprosenten for 2018.

¹ Realitetsbehandling betyr at SMS tar stilling til om en person har behov for beskyttelse.

UNHCR antar at det finnes rundt 6500 asylsøkere (per oktober 2019) som venter på å få saken vurdert av SMS eller domstolene.² Rundt 100 personer får en tillatelse hvert år. De fleste som får en tillatelse, får subsidiær beskyttelse (som sitert i Kossov 2019).

Asylsystemet i praksis

UNHCR (2019b) mener at Ukraina har lovverket og institusjoner på plass, men at det fortsatt er mangler og svakheter i landets asylprosedyrer og integreringspolitikk. Dette gjør at asylsøkere og flyktninger ofte velger å dra videre til andre land. Den pågående konflikten i Øst-Ukraina har bidratt til å svekke asylsystemet ytterligere (UNHCR 2018b, s. 1). En konsekvens av konflikten er at ca. 1,4 millioner ukrainere er registrert som internflyktninger, hvilket belaster en allerede presset økonomi og offentlige tjenestetilbud. Også U.S. Department of State (2018, s. 32) påpeker mangler både i lovverket og i implementeringen av det.

Tilgang til å søke asyl

Tilgangen til å søke om asyl synes å være en utfordring med dagens system og regelverk. Dette hevder både UNHCR og den ukrainske asyladvokaten Oleksandr Lapin, som jobber for den ukrainske ikke-statlige organisasjonen R2P (som er en av UNHCRs lokale samarbeidspartnere).

Både UNHCR (2019a) og Lapin (møte september 2019) viser til mangelfulle prosedyrer for å søke asyl på flyplasser ved ankomst til landet. UNHCR mener slike prosedyrer ikke finnes, mens Lapin viser til at asylsøkere har blitt holdt i transittsonen, og at det kan ta flere uker før SMS kommer og tar imot søknad. Ifølge Lapin finnes det nå en type prosedyre for situasjoner der asylsøkere (uten gyldig innreise) lander på en flyplass og ønsker å søke asyl. Denne ordningen har kommet i stand etter påtrykk fra ikke-statlige organisasjoner. Landinfo har ikke ytterligere detaljer om ordningen.

I utkastet til ny flyktningelov foreslås det å igangsette rutiner for å behandle asylsøknader på grensen³ (SMS, møte september 2019).

UNHCR (2019a) er kjent med at asylsøkere har blitt nektet innreise på flyplassene, noe som øker risikoen for *refoulement*⁴.

Det er dessuten køer for å søke asyl i Kyiv. Per september 2019 var det 200 i kø, og en person ville trolig ikke slippe til med sin søknad før ved månedsskiftet oktober/november (Lapin, møte september 2019). Dersom man ikke får søkt asyl med en gang, risikerer man å bli bøtelagt for ulovlig opphold (Lapin, møte september 2019; Kossov 2019). Boten ligger på 1700 UAH (ca. 600 NOK). De som ikke kan betale boten, får ikke lov til å søke om asyl. De ender i stedet opp som ulovlige innvandrere og risikerer å bli pågrepet og sendt ut av landet (UNHCR 2019a).

² Det finnes ingen sentralisert database med informasjon om antall asylsøkere og flyktninger. Det eneste som finnes er oversikter over antall personer med flyktningstatus ettersom de får flyktningebevis (UNHCR, møte september 2019).

³ Vil også innebære flyplasser.

⁴ Refoulement betyr tvangsutsendelse av asylsøkere eller flyktninger som sannsynligvis vil bli utsatt for forfølgelse ved retur.

Klageordningen og kort klagefrist

Fristen for å klage på avslag på søknad om asyl er i dag fem dager. Dette er ifølge UNHCR (2019a) for kort. I utkastet til ny flyktingelov foreslås det en klagefrist på én måned (SMS u.å.).

Asyladvokat Oleksandr Lapin, som jobber for R2P, mente at det er problematisk at domstolene ikke selv kan omgjøre vedtak, men kun kreve at saken blir vurdert på nytt av SMS. Problemet er at SMS ofte avslår på nytt, med en annen begrunnelse. Sakene kan således bli flyttet frem og tilbake mellom instansene en rekke ganger. Lapin viste til en klient som har fått syv vedtak fra domstolen. Det tok vedkommende 13 år å få beskyttelse (møte, september 2019).

Tolketjenester

Dagens system med tolketjenester fungerer dårlig. Migrasjonstjenesten har et register over tolker på sin nettside, men det fungerer ikke i praksis, ifølge UNHCR. Myndighetene mangler penger til å betale for tolker, og det må utvikles prosedyrer for å finne, leie og lære opp kvalifiserte tolker (UNHCR 2019a). Asylsøkere må i praksis skaffe sin egen tolk, og ender ofte opp med å bruke venner eller personer av samme nasjonalitet som har fått opphold (Kossov 2019; UNHCR 2019a).

Boforhold

Det er få asylmottak i Ukraina, og kapasiteten dekker ikke behovet. Det finnes totalt tre asylmottak: ett i Kyiv, ett i Odessa og ett i Zakarpathia. Per august 2018 var det 350 plasser til sammen (UNHCR 2018b, s. 4). Informasjonen Landinfo fikk i Ukraina høsten 2019, tilsier at antallet plasser ikke har endret seg siden 2018.

UNHCR opplyste i 2018 (b) at det tar lang tid å få plass i et asylmottak. Opprettelse av flere asylmottak er et av tiltakene som SMS foreslår i forbindelse med utarbeidelse av ny flyktingelov (SMS, møte september 2019). De som ikke får plass i mottak, må ordne med bolig selv.

Arbeid

I henhold til dagens flyktingelov kan asylsøkere jobbe. Vilkårene for å få arbeidstillatelse er imidlertid urealistiske: Asylsøkere må ha et jobbtillbud med en månedslønn som tilsvarer ti minimumslønninger, det vil si ca. 1500 amerikanske dollar (UNHCR 2019a).

I forbindelse med utarbeidelse av ny flyktingelov har det blitt foreslått å utvide rettighetene til asylsøkere, blant annet ved å gi dem arbeidstillatelse og offisielt ukrainsk ID-kort.⁵ Dette opplyste SMS i et møte i Kyiv i september 2019, og det fremgår av utkastet til ny flyktingelov. Det spesifiseres imidlertid ikke på hvilke vilkår arbeidstillatelse skal gis, men det kan tyde på at det blir med enklere vilkår.

⁵ Asylsøkere får nå utstedt et asylsøkerbevis (*dovidka*) som gir dem lovlig opphold mens saken er til behandling (UNHCR 2018a, s. 6).

Helsetjenester

Asylsøkere hadde tilgang til gratis akutte helsetjenester frem til implementeringen av ny helsereform⁶ startet i 2018. I forbindelse med reformen mistet asylsøkere retten til slike tjenester. Per i dag må asylsøkere betale for helsetjenester, også akutte tjenester, på samme linje som utlendinger som oppholder seg midlertidig i Ukraina (UNHCR 2019a). Asylsøkere mottar ingen sosiale støtteordninger (UNHCR 2019b, s. 4).

I utkastet til ny flyktingelov (SMS u.å.) fremgår det at asylsøkere skal få gratis akutte helsetjenester og sosial støtte. Verken oversendelsesbrevet i høringsrunden eller selve lovutkastet spesifiserer mer konkret hva «sosial støtte» innebærer.

Statsborgerskap

Personer som har fått innvilget flyktingstatus, kan få ukrainsk statsborgerskap etter tre år. Dersom man får innvilget subsidiær beskyttelse, er det ikke mulig å få innvilget ukrainsk statsborgerskap (UNHCR 2019a).

Asylsøkere fra Syria

Ankomster og innvilgelser

De fleste syrerne som befinner seg i Ukraina, er personer som har hatt en annen oppholdstillatelse i landet før de søkte beskyttelse. Som følge av forbindelser mellom Syria og Sovjetunionen, har mange syrere opp gjennom årene studert i Ukraina, slik deres fedre og onkler også gjorde (Lapin, møte september 2019). Når studiet var fullført, studietillatelsen utløpt og konflikten i Syria var et faktum, var det mange som verken turte eller ønsket å returnere. Mange søkte derfor asyl (UNHCR, møte september 2019).

Det har vært en jevn nedgang i antall asylsøkere fra Syria i perioden 2014 til 2018 (UNHCR 2018b):

- 267 syrere søkte asyl i 2014
- 136 i 2015
- 72 i 2016
- 65 i 2017
- 24 i 2018 (per august 2018).

Antallet nyankomne asylsøkere fra Syria synker, noe kan forklares med strengere grensekontroll (UNHCR 2018b, s. 2)

⁶ Reformen ble vedtatt i 2014/15 og implementeringen startet i 2018.

Praksis i asylsøknader fra syriske borgere

I 2018 var innvilgelsesprosenten for syrere 35 %⁷ (UNHCR, møte september 2019). De fleste syrerne som får en beskyttelsestillatelse, får subsidiær beskyttelse (Lapin; UNHCR, møte september 2019).

Det gis ikke generell beskyttelse til syriske borgere (Lapin, møte september 2019).

Avslagene begrunnes med at personene har andre måter å legalisere oppholdet sitt på enn å søke om asyl. Det vil si at personen enten er gift eller har barn med ukrainsk borger, og derfor kan søke om familiegjeningforening. Muligheten til å få oppholdstillatelse på familiegjeningforening viser seg vanskelig i praksis. Regelverket krever at personen må forlate landet og komme tilbake på visum. Det er imidlertid ingen garanti for at det vil bli gitt visum (UNHCR, møte i Kyiv september 2019; e-post november 2019).

Mange avslag begrunnes også med manglende troverdighet. Myndighetene mener det er lite troverdig at søkeren har behov for beskyttelse når vedkommende først var student i Ukraina og/eller har kone og barn der. I vedtakene vurderes ofte ikke selve substansen i søknadene og risikoen ved retur (UNHCR, møte september 2019). I tillegg anerkjenner ikke myndighetene at mange syrere er såkalte sur-place⁸-flyktninger (Lapin, møte september 2019).

Et vedtak kan ha ulike begrunnelser: Det kan være basert på landinformasjon, at personen ikke er individuelt forfulgt fordi vedkommende befant seg i Ukraina som student eller lignende, og at vedkommende er gift med en ukrainsk borger. Det kan således være vanskelig å forstå hva som er den faktiske grunnen til avslaget (UNHCR, møte september 2019).

Tvangsretur

Hverken asyladvokaten som jobber for R2P eller UNHCR kjente til tilfeller der syrere skal ha blitt tvangsreturnert fra Ukraina til Syria (møter september 2019). UNHCR la imidlertid til at det kan ha skjedd såkalt indirekte refoulement, som følge av at syrere har blitt nektet innreise. Men fordi UNHCR ikke har tilgang til alle flyplasser i Ukraina, har de ikke fullstendig oversikt.

Som følge av at syrerne med avslag ikke ønsker å returnere til Syria og heller ikke uttransporteres, blir de værende i Ukraina uten lovlig opphold (UNHCR 2018b, s. 3). I en slik situasjon er det en risiko for at de blir pågrepet og fengslet.

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

⁷ Omfatter både flyktningstatus og subsidiær beskyttelse.

⁸ Sur-place betyr «på stedet». Sur-place-flyktninger er personer som gis flyktningstatus som følge av forhold inntruffet etter at personen forlot hjemlandet. Subjektiv sur-place innebærer at personens aktivitet i utlandet forårsaker et beskyttelsesbehov. Objektiv sur-place omfatter endringer i hjemlandet som medfører et beskyttelsesbehov.

Respons Ukraina: Asylsystemet

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- ER & ECRI, dvs. Europarådet og Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (2017, 19. september). *Council of Europe - European Commission against Racism and Intolerance (CoE-ECRI), ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle)*. Strasbourg: ER & ECRI. Tilgjengelig fra http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1506415243_ukr-cbc-v-2017-038-eng.pdf [lastet ned 28. november 2019]
- Ioffe, Y. (2017, 13. februar). *Seeking asylum in Ukraine: Unaccompanied children forced to age faster*. Oxford: University of Oxford, Faculty of Law. Tilgjengelig fra <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/02/seeking-asylum> [lastet ned 28. november 2019]
- Kossov, I. (2019, 4. oktober). Refugees face many barriers in Ukraine. *Kyiv Post*. Tilgjengelig fra <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/refugees-face-many-barriers-in-ukraine.html> [lastet ned 13. november 2019]
- SMS (u.å.). *Proekt zakonu Ykrain "Pro nadannja zakhistu inozemtsjam ta osobam bez gromadjanstva [Draft law of Ukraine "On granting protection to foreigners and stateless persons"]*. Kyiv: SMS. Tilgjengelig fra <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultaczij-z-gromadskisty/gromadske-obgovorennja/proekt-zakonu-ukrajni-pro-nadannja-zaxistu-inozemczyam-ta-osobam-bez-gromadyanstva.html> [lastet ned 27. november 2019]
- UNHCR, dvs. United Nations High Commissioner for Refugees (2013). *Ukraine as a country of asylum*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html> [lastet ned 27. november 2019]
- UNHCR (2015). *Syrian refugees and asylum seekers in Belarus, Ukraine and Moldova*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://reporting.unhcr.org/node/8800> [lastet ned 3. april 2018]
- UNHCR (2017, juni). *UNHCR Ukraine - Refugees and asylum seekers*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Refugees%20and%20asylum%20seekers%20factsheet%20FINAL%20EN.pdf> [lastet ned 27. november 2019]
- UNHCR (2018a, juni). *Information on asylum procedures in Ukraine*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/06/UNHCR_A5_VnutrBlok_11_Engl_updated-June-2018.pdf [lastet ned 7. november 2019]
- UNHCR (2018b, august). *Refugees and asylum seekers. Update*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://static.help.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/36/2018/09/24082541/2018-08-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL-EN.pdf> [lastet ned 12. november 2019]

Respons Ukraina: Asylsystemet

- UNHCR (2019a, april). *Key advocacy messages: asylum in Ukraine*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/04/2019-04-UNHCR-UKRAINE-Advocacy-Messages-Briefing-Note_FINAL-EN-1.pdf [lastet ned 13. november 2019]
- UNHCR (2019b, juni). *Ukraine – refugee and asylum-seekers. Update*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL_V2.pdf [lastet ned 7. november 2019]
- U.S. Department of State (2017, mars). *Ukraine 2016 Human Rights Report*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <https://www.state.gov/reports/2016-country-reports-on-human-rights-practices/ukraine/> [lastet ned 4. april 2018]
- U.S. Department of State (2018, mars). *Ukraine 2017 Human Rights Report*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine.pdf> [lastet ned 28. november 2019]

Muntlige kilder

- Lapin, Oleksandr. Møte i Kyiv 18. september 2019.
Lapin jobber som forsvarsadvokat i NGOen R2P. De tilbyr gratis juridisk bistand til asylsøkere.
- SMS, dvs. State Migration Service. Møte i Kyiv 20. september 2019.
- UNHCR. Møte i Kyiv 18. september 2019. E-post 28. november 2019.

© Landinfo 2019

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.